

Energimyndigheten
Box 310
631 04 ESKILSTUNA
e-postadress: kontrollstatio...@energimyndigheten.se

Köping den 22 november, 2013

SAMRÅDSYTTRANDE AVS ELCERTIFIKATSYSTEMETS KONTROLLSTATION 2015

Härmed får Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, SERO, avge synpunkter och förslag inför Energimyndighetens arbete med Elcertifikatsystemets kontrollstation 2015.

Allmänt

Det svenska elcertifikatsystemet befinner sig för närvarande i obalans och har ett starkt behov av uppjustering i samband med kontrollstation 2015.

Betydande avvikelser mellan prognos och utfall måste fångas upp snabbare, fyra år mellan kontrollstationerna är då en för lång tidsperiod. Den ackumulerade reserven var år 2012 nära 12 000 000 elcertifikat och har ökat snabbast de senaste tre åren. Rimligt vore att det kunde reduceras till under 3 miljoner certifikat

Detta samrådsyttrande kommer att beröra de fyra dokument som Energimyndigheten utgivit och följas av kommentarer samt förslag till förändringar i elcertifikatsystemet med motiveringar.

Vi stöder i stort den analys av tekniskt justeringsbehov och synpunkter på Energimyndighetens samråd om elcertifikat inför kontrollstation 2015, som Svensk Vindenergi presenterade på användarrådets möte den 6 november.

SERO har arbetat fram sina synpunkter i dialog med Svensk Vindkraftförening och Svensk Vattenkraftförening i syfte att ta fram förslag och kommentarer på det komplicerade och svårbegripliga elcertifikatsystemet. Vi framför gemensamma ståndpunkter i huvudfrågorna men varje förening har beslutat att skriva sitt eget yttrande för att framföra sina särskilda problem och frågor.

Att följa upp avvikelser mellan prognos och utfall skulle göra systemet mer robust och öka förtroendet för systemet. Markanden skulle tidigare kunna reagera på saker som lägre kvotpliktig elanvändning, reservuppbyggnad, nivå av utfasad produktion etc. Det torde vara få system som klarar att vara självreglerande när de är så komplexa och inte har möjlighet till "perfekt" information som beslutsunderlag. Därför föreslår vi en tätare uppföljning.

1(5)

Med alltmer förnybar elproduktion övergår vi succesivt från ett centraliserat distributionssystem med få stora kraftanläggningar till ett decentraliserat med många mindre produktionsanläggningar. De mindre anläggningarna är mer arbetsintensiva och lokaliseras ofta i bygder med få arbetstillfällen. Den förnybara elbranschen skapar därför samhällsekonomisk nytta med ökad sysselsättning och inkomst till bygden. Effekterna av ett välfungerande system går längre än specifikt för vår bransch.

I debatten nämns ofta att tillståndsprocessen är både komplicerad, kostsam, tidskrävande och med osäker utgång, och om den kombineras med ett komplicerat, osäkert och svårbedömt elcertifikatsystem kommer investeringsviljan framöver att bli väldigt låg. Kraftverksägarna har redan tagit hög ekonomisk risk genom att satsa på projektering för att få tillstånd och därför måste ytterligare risk begränsas genom ett tydligt och robust regelverk som stimulerar investeringar. Vi anser att elcertifikatsystemet måste bli mer transparent, tydligt och ge mer stöd, speciellt till mindre anläggningar.

Historisk utveckling av det svenska elcertifikatsystemet

Energimyndigheten har lagt ned ett betydande arbete på detta dokument. Liksom övriga tre, men det finns enligt vår uppfattning en del saker som bör förändras eller kompletteras.

1.1 Elcertifikatpriset över tid

Figur 1, ingångsvärdena under den första perioden anges till 220-240 kr, medan ersättningen till producenterna under samma period låg på 130-170 kr. Marknadspriser under denna period var således inte enhetliga.

1.2.2 Den ackumulerade reserven

Här saknas en analys av hur markanden agerar inför överproduktion av elcertifikat. Elcertifikat produceras men alla annulleras inte. Det är högst sannolikt en del producenter som inte släpper ut alla producerade certifikat på marknaden för att inte punktera priset. Ett system är inte hållbart med en sådan situation då någon aktör plötsligt kan byta strategi eller tvingas sälja sin reserv, vilket får starkt pressade priser som följd. Ett resonemang kring denna situation saknas. EM:s påstående att då det ackumulerade överskottet stigit över tid visar inte Elcertifikaten motsvarande nedåtgående trend stämmer enbart för de senaste två åren, inte tidigare, jfr figur 3.

1.3 Utfasade produktionsanläggningar

Tabell 1 saknar vindkraften. Finns det inget vindkraftverks om fått ny tilldelning? Tabell 2 innehåller en del oklarheter. Faktisk elproduktion GWh/MWh? Det vore bättre att procentsiffror inom parentes avser situationen inom varje produktionslag. Texten under tabellen kommer då att följa utvecklingen inom produktionslagen, vilket är mer relevant.

1.4 Den ackumulerade årliga reserven

Se senare kommentarer

Statistiskt underlag till bedömning av marknadens funktionssätt

Detta avsnitt innehåller en omfattande teoretisk analys av händelserna i elcertifikatsystemet.

1.5 Frågeställningar

1. Vad betyder reserven för systemets funktion?

Svar: Det behövs en viss reserv för en god funktion, men den nuvarande är ca 4 gånger för stor. Den ökar riskerna för snabba prisfall och gör marknaden svårbedömd.

2. Är marknaden tillräckligt likvid för att för att motiverade transaktioner ska kunna utföras? Svar: Under senare år har marknaden blivit tillräckligt likvid.

3. Vad säger priset om marknadens funktion?

Svar: Prissättningen i rådande överskottssituation hanteras för närvarande av marknaden själv. Överskottet är närvarande, men vissa större producenter väljer att behålla producerade certifikat för att undvika ett större prisfall. Dessa producenter, de större producenterna, är vanligen ej beroende av försäljningen av elcertifikat eftersom de har annan mer betydande verksamhet. Mindre producenter är däremot starkt beroende av omedelbara intäkter och kan inte agera "marknadsbuffert". Denna situation är potentiellt farlig, i synnerhet för mindre producenter.

4. Fungerar kvotpliktsavgiften bra med avseende på kvotpliktsuppfyllnad och ev prispåverkan?

Svar: Den har knappast behövt användas då det alltid funnits ett överskott på marknaden, få företag slarvar med inköp av certifikat. Den bör fungera.

5. Finns aktörer med marknadsmakt?

Under den inledande perioden efter elcertifikatsystemets införande utövade elhandelsföretagen kollektiv marknadsmakt mot producenterna. Ersättningen till producenterna var 90 kr per certifikat i utgångsläget, ville man ha högre pris krävdes förhandling, Sydkraft fortsatte länge med det låga priset. Efter en tid steg priset 130-170 kr/certifikat medan marknadspriset var 220-240 kr. Producenterna hade en dålig förhandlingsposition, något köparna utnyttjade. För närvarande synes ej marknadsmakt föreligga men väl marknadspåverkan, se punkt 3 ovan. Marknaden störs även av att oväntat stor produktion tillförs marknaden, som t ex de icke aviserade åtgärderna i kraftvärme/mottrycks-sektorn för att erhålla en ny tilldelningsperiod. Bör det inte ställas krav på att förhandsinformation i dessa fall?

6. Finns behov att förbättra marknadens funktionssätt? Ja, se nedan.

Överskottet måste bringas ned. Det görs lämpligen genom att höja kvotkurvan och skärpa reglerna för elintensiv industri. En modell för differentierad tilldelning bör införas, se synpunkter nedan. Övriga kommentarer under rubriken Övriga synpunkter på elcertifikatsystemet.

Identifiering och bedömning av risker mot utbyggnadstakten till 2020

Det finns flertalet risker, både inom och utanför elcertifikatsystemet.

Ett antal har berörts ovan, till det kan läggas att utvecklingen av elanvändningen inte följer Energimyndighens prognos med stigande förbrukning. De senaste 5 åren har den årliga elförbrukningen legat i genomsnitt på 142 TWh, de 5 åren dessförinnan på 146 TWh. Det finns ingenting som tyder på en varaktig ökning, i synnerhet som EU har pålagt medlemsstaterna ett energieffektiviseringsprogram och den fortsatta strukturuomvandlingen inom industrin minskar behovet av el. Om överskottet av el fortsätter kommer inget behov av nyproducerade certifikat att finnas mot slutet av elcertifikatsystemets varaktighetstid. Elcertifikatsystemet kommer att upphöra för producenterna före övriga aktörer på marknaden.

Utanför elcertifikatsystemet finns flera faktorer som kan hämma investeringar i förnybar elproduktion. Finansieringssvårigheter, regelverksändringar, som den som kan bli resultatet av Vattenverksamhetsutredningen för vattenkraften, låga elpriser bl a beroende på försenad kabelutbyggnad mot omvärlden, ökade produktions- och fastighetsskatter.

Torvens roll i elcertifikatsystemet

Vi betraktar torv som ett förnybart bränsle i Sverige. Så gör även Finland och Irland, men EU-kommissionen har motsatt uppfattning.

I Sverige, Finland och Irland ger torven ett väsentligt bidrag till energiförsörjningen. Vi anser att torven är en förnybar energikälla och bör även fortsättningsvis finnas med i elcertifikatsystemet.

Övriga synpunkter på elcertifikatsystemet

När elcertifikatsystemet infördes gjordes bedömningen att vattenkraft över 1,5 MW ej skulle ingå i elcertifikatsystemet eftersom den bedömdes så lönsam att den ej var i behov av stöd. Man gjorde således en bedömning utifrån produktionskostnaderna. Utöver detta gjordes inte några produktionskostnadsbedömningar.

Storskalig vattenkraft kan emellertid få elcertifikat för produktionshöjande åtgärder, som procent av totalproduktionen motsvarande den beräknade produktionshöjningen. Således tillämpas redan en differentierad tilldelning baserad på produktionskostnaderna.

Det är allmänt känt att småskalig elproduktion har skalnackdelar vad gäller produktionskostnader. De flesta europiska stödsystem har också tagit hänsyn till detta genom att stödet är storleksdifferentierat. Motivet är att småskalig elproduktion har så många fördelar ur samhällssynpunkt att det motiverar att den ska kunna utvecklas parallellt med storskalig elproduktion.

Energimyndigheten bör göra en reviderad prognos över den framtida elanvändningen, där hänsyn tas till EU:s energieffektiviseringsdirektiv och industrins sjunkande elanvändning.

Den elintensiva industrins undantag bör ses över och de bör tilldelas en kvot motsvarande 25 procent av övriga kvotpliktigas kvot.

En grundförutsättning i Elcertifikatsutredning var att utfasad produktion skulle fortsätta att producera förnybar el trots utfasningen. Har EM något system för att följa upp vad som händer med denna produktion?

Hur kommer det sig att så mycket biokraft återinfördes i systemet efter åtgärder, som inte var kända för EM? Var det marknadstaktik? De som planerar att göra åtgärder får att få ny tilldelningsperiod borde ha kravet på sig att begära förhandsbesked och anmäla när åtgärderna sätts igång.

SVEBIO har i ett pressmeddelande den 16 november meddelat att användningen av kol i kraftvärmeverken under det första halvåret 2013 ökade med 46 procent jämfört med motsvarande period föregående år och användningen av fossil gas ökade med 29 procent. Har kraftvärmeverken efter utfasning ur elcertifikatsystemet återgått till att använda kol?

Det är uppenbart att 4 år är för lång tid för justering av kvotkurvan. För mycket hinner hända på marknaden under denna tid, vilket skapar obalans. En mellankontrollstation 2 år efter ordinarie kontrollstation borde införas med enda uppgift att göra erforderliga justeringar i kvotkurvan.

Det saknas konsekvensanalys av längre perioder av låga stödpriser.

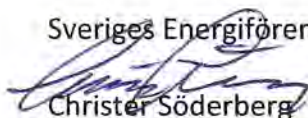
Hur reagerar tillverkare och andra leverantörer när kundunderlaget sviktar? Tappar investerare förtroende för investeringar i förnybar elproduktion? Hur reagerar finansiärer? Kommer utländska tillverkare att nedprioritera den svenska marknaden eftersom de får mer betalt på annat håll, och kommer de att dra tillbaka sina representationer i Sverige? Förlorad leverantörskapacitet kommer att ta lång tid att bygga upp.

Det svenska stödsystemet ger lägra stöd än de flesta andra europeiska stödsystem, i synnerhet vad avser mindre produktionsanläggningar. Större anläggningar får i allmänhet inte stöd i andra system.

Energimyndigheten brukar ange elcertifikatsystemets kostnader för slutkunden. Man använder då kvot multiplicerad med marknadspriset, fn 13,5 procent av 190 kr. Det ger en kostnad på 2,6 öre/kWh. Elhandlarna tar ut 2,9 till 4,5 öre/kWh, ett pålägg mellan 0,3 till 1,9 öre/kWh eller 12 – 70 procent, därtill kommer moms med 25 procent. Det kan vara svårt hitta ett exakt värde men 3,5 öre/kWh torde för närvarande vara ett lämpligt värde, därutöver betalar de flesta slutkunder moms som ej kan dras av

Köping den 22 november 2013

Sveriges Energiföreningars Riksorganisation



Christer Söderberg

Olof Karlsson

Bilaga: Förslag till tekniska justeringar i elcertifikatsystemet

SERO

Förslag till tekniska justeringar i elcertifikatsystemet

Förslag till ändringar i elcertifikatsystemet.

1. Kvotkurvan höjs under åren 2016-2018, så att 9 miljoner certifikat netto försvinner, överskottet minskas till under 3 TWh. Systemet behöver ökad trovärdighet och stabilitet. Prisnivån måste bestämmas inom systemet och ej genom att vissa producenter agerar "marknadsbuffert".
2. Inför storleksdifferentierad tilldelning av elcertifikat enligt nedan:
 - Anläggningar max 249 kW: faktor 1,5
 - 250-1 000 kW: faktor 1,3
 - 1- 10 MW: faktor 1,1
 - Över 10 MW: faktor 0,9
 - Havsbaserad vindkraft: faktor 1,5

Motivering:

En behovsprövning gjordes redan vid införandet av elcertifikatsystemet, då storskalig vattenkraft uteslöts. För detta kraftslag har emellertid införts differentierad tilldelning baserad på åtgärder som höjt produktionen.

Småskalig elproduktion har högre kapital- och driftkostnader per ganska skalnackdelar.

I de flesta europeiska stödsystem finns en kompensation för detta, motiverad av ökad samhällsekonomisk nytta med dessa kraftkällor.

Den ökade samhälls- och systemnyttan är främst:

- Högre arbetsintensitet, för småskalig vattenkraft en faktor 3. Skapar relativt sett mer arbetstillfällen, men är negativ för driftekonomin
- Arbetstillfällen skapas på landsbygden, verksamhetsområdet för småskalig elproduktion
- Små och medelstora företag utvecklas, bra för sysselsättning och export
- Ökade skatteintäkter genom att mer inhemsk elproduktion kommer till stånd
- Ny teknik utprovas ofta i mindre anläggningar före storskalig introduktion
- Distribuerad elproduktion ökar säkerheten i elnäten och minskar överföringsförlusterna
- Minskar beroendet av importerad energi
- Staten uppmanar varje medborgare göra en insats mot klimateffekten. Att producera förnybar el torde vara ett av de bästa sätten
- Förnybar elproduktion är ett område för kreativa och entreprenadriktade människor. Men de bör ges stabila förutsättningar och acceptabla villkor för att kunna genomföra energiprojekt
- Det behövs ökad mångfald inom elproduktionen

3. Skärp reglerna för kvotbefrielse för elintensiv industri och inför viss kvotplikt
Det förefaller som den industrin hittar "kryphål" för att kvalificera sig som elintensiv och för befrielse från kvotplikt. Därför bör regelverket stramas upp. Det är inte mer än rimligt att den elintensiva industrin får en viss kvot, ca 25 procent av övriga kvotpliktigas. Industrin tjänar på ökad elproduktion då priset på el därigenom sänks
4. Inför en mellankontrollstation
För att obalansen inte ska hinna bli för stor mellan kontrollstationerna bör efter 2 år införas en mellankontrollstation med det enda syftet att justera kvotkurvan.
5. Inför ett system med delcertifikat för en ny tilldelningsperiod.
När elcertifikaten upphörde den 31 december 2012 för hundratal mindre kraftverk blev de utkastade i kylan med minskad chans att överleva ekonomiskt. Om det uppstår ett behov av en större reparation räcker inte intäkten från väntad elförsäljning till för att göra reparationen lönsam. Nedläggning och rivning blir då alternativet, något som medför avsevärda bekymmer och kostnader, i synnerhet för vattenkraften. Men så illa skulle det inte behöva bli om nuvarande utformning av elcertifikatsystemet modifierades, så att även delcertifikat kunde utdelas i relation till reparationsinsatsen. Genom en sådan regeländring i kriterierna för ny tilldelning skulle nedläggning kunna undvikas till låg kostnad för samhället. Beslutet om ny tilldelning kan kombineras med krav på kontroll av aktuella komponenter i kraftverket, så att de håller förväntad tid för certifikattilldelning. Regelverket kan utformas antingen som en procentandel av hela certifikat under 15 år eller som hela certifikat under färre år. För staten är utdelning av elcertifikat en mycket lönsam verksamhet eftersom det utgår moms vid försäljning till slutkund. Några budgetskäl att inte införa delcertifikat finns således inte. Dessutom rimmar det illa med Sveriges officiella ståndpunkt att inte avveckla ren förnybar elproduktion, när den skulle kunna upprätthållas till betydligt lägre kostnad än nybyggd elproduktion. Ett system med delcertifikat skulle även kunna kombineras med ett dispensförfarande, där "friska" delar inte behöver bytas. Sådana livslängdsbedömningar kan göras av experter.
6. Ursprungsgarantier bör ges en löptid på 14 månader i st f 12 månader
Den förlängda löptiden ger möjlighet att sälja ett helt års produktion inklusive administrationen.